8 juin 1972, Québec

Assemblée annuelle de la section des placements de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie

Le développement économique du Québec constitue la toute première priorité du gouvernement. Des initiatives nombreuses ont été prises au cours des dernières années tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial pour donner à notre économie un rythme de croissance compatible avec les besoins de la population.

Les politiques du gouvernement et les efforts soutenus des autres agents de la vie économique nous ont permis de réaliser des progrès marqués. L'objectif de développement économique d'une société moderne comporte certaines exigences. L'une des plus importantes est celle de l'efficacité administrative et financière de l'État. Le gouvernement, vous le savez, a voulu lier très intimement les notions de développement économique et d'efficacité administrative de l'État.

L'électorat québécois a endossé d'une façon non équivoque ce programme de gouvernement. M'adressant à des administrateurs avertis, je voudrais souligner les décisions prises par le gouvernement depuis deux ans pour moderniser l'administration publique. Deux réalisations principales méritent d'être signalées: La nouvelle loi de l'administration financière; l'implantation d'un système de rationalisation des choix budgétaires (PPBS) LOI DE L'ADMINISTRATION FINANCIERE.

La mise en vigueur, le premier avril 1971, d'une nouvelle loi sur l'administration financière redéfinit et situe, les unes par rapport aux autres, les principales structures de la gestion centrale du gouvernement. Je vous en donne une brève description en précisant le rôle exact des quatre principaux agents de la gestion centrale du gouvernement. Le contrôleur des finances tient la comptabilité du gouvernement, certifie les disponibilités de crédits et vérifie avant paiement la régularité des dépenses. Le vérificateur général de son côté vérifie après paiement la régularité des dépenses; il indique annuellement si les comptes ont été tenus convenablement. Il peut également apprécier les règles et les procédures suivies dans la cotisation, la perception et la répartition des deniers publics.

Le ministère des Finances, pour sa part, se voit confier les fonctions d'aviseur économique et fiscal du gouvernement et maintient ses fonctions de gestionnaire de la dette et des opérations bancaires.

Quant au Conseil du Trésor, comité du Conseil exécutif composé de cinq ministres et présidé par le ministre des Finances, la loi lui attribue trois grandes responsabilités, soit l'approbation des modes d'organisation et de gestion des effectifs, la supervision de l'élaboration et de l'application de la politique administrative générale suivie dans la fonction publique et finalement, la programmation et la gestion budgétaire centrales. C'est cette réforme importante au niveau des mécanismes centraux de gestion financière de

l'État qui a rendu possible l'implantation au sein du gouvernement québécois du système de rationalisation des choix budgétaires.

LE SYSTEMS PPB

L'État, vous vous en rendez compte, prend une place de plus en plus importante dans notre société, offrant sans cesse de nouveaux services dans tous les domaines. Ainsi, les dépenses nettes du Québec qui étaient d'environ \$745 millions en 1960-61, se chiffreront à plus de \$4.5 milliards en 1972-73. Pourtant, le cadre budgétaire ne s'est presque pas modifié avec les années. On affecte toujours les crédits par nature de dépense ou centre de responsabilité. S'il est important de savoir qui dépense combien, il demeure absolument essentiel de savoir pourquoi telle dépense est faite si l'on veut correctement allouer les disponibilités budgétaires en fonction des objectifs fixés. C'est à cette question que tente de répondre le système de gestion PPB (planification-programmation-budgétisation), système que le Québec met en place, du moins partiellement, à l'occasion de son budget de 1973-74.

Bien que l'ensemble du système québécois de budgétisation par programmes soit semblable à ceux qu'on retrouve dans la plupart des grandes administrations gouvernementales modernes, certaines originalités dans son mode de fonctionnement et dans son mode de contrôle permettent de le distinguer.

En effet, le Conseil du Trésor du Québec a voulu situer l'application de son système central de planification-programmation-budgétisation à un niveau qui permette à la fois une fixation claire des objectifs par le palier politique (du Conseil des ministres et de chaque ministre) et également une meilleure administration des moyens permettant de tendre vers ces objectifs. Ceci aura pour conséquence importante l'examen et le vote par l'Assemblée nationale des programmes actuellement dégagés.

Pratiquement, le système PPB décomposera la production gouvernementale de biens et de services selon trois paliers. Au niveau de la superstructure, on retrouvera les grands objectifs de l'action gouvernementale. C'est à ce niveau que s'établiront les grandes orientations des politiques. Puis, à celui de la structure, on retrouvera le cœur du système, les programmes. Ceux-ci devront permettre la détermination de l'allocation des ressources tout en donnant un cadre fonctionnel aux opérations et activités des ministères. Ces dernières constitueront, d'ailleurs, le troisième et dernier niveau: l'infrastructure.

Ainsi, le système permettra au gouvernement d'élaborer des politiques et de prendre des décisions en connaissant les besoins prioritaires et leurs implications financières, de contrôler l'utilisation des ressources humaines et financières affectées à l'exécution des décisions et de suivre de façon systématique et continue l'impact et la rentabilité des programmes en cours.

Mais un système aussi global, transformant de façon aussi radicale les méthodes

budgétaires des divers ministères, ne pouvait s'instaurer d'un seul coup. Aussi, avons-nous préféré procéder par étapes et débiter au niveau des programmes. Ainsi, depuis septembre 1971, les ministères, en collaboration avec le secrétariat du Conseil du Trésor, dégagent leurs programmes en vue du budget de 1973-74.

Il nous sera ainsi possible d'envisager la constitution d'un cycle permanent d'allocation de ressources: les ministères prépareront d'abord un mémoire d'orientation générale portant sur une période de trois ans et qui sera la base d'allocation des ressources par le Conseil des ministres. Puis, ils présenteront une revue de chaque programme sous l'angle des productions envisagées en indiquant les moyens utilisés et les critères d'évaluation choisis. Dans le même temps, les ministères présenteront des mémoires de programme qui s'adresseront à des programmes particuliers pour les revoir entièrement en profondeur de manière à faire des recommandations traduisibles en allocation de ressources.

On prévoit que les ministères constitueront de tels mémoires chaque année, de telle sorte que chaque programme sera éventuellement revu à fond périodiquement. Enfin, le cahier des crédits présentera les estimés détaillés et comptables par programme et permettra d'établir le livre du budget.

Lorsque ces procédures auront permis d'établir le budget par programmes, nous pourrons passer à l'étape suivante qui consiste en l'évaluation. Déjà, en première étape, on aura expérimenté la méthode mémoire de programme telle que je l'ai décrite plus haut. Elle aura permis de remettre en question un certain nombre de programmes existants. Il sera alors temps d'envisager la possibilité de l'évaluation continue au moyen de calculs coûts-bénéfices et de critères de performance et d'impact attachés aux programmes. Ces derniers amèneront alors le gestionnaire à faire sa propre analyse de son programme et ainsi à créer au sein de l'administration les structures d'accueil aux remises en question de son activité courante.

Deux principaux facteurs contribuent au développement de l'assurance-vie au Canada: le niveau de vie élevé que connaît notre pays et le désir des individus de protéger par un placement sûr les fruits d'une vie de travail.

La croissance de l'assurance-vie au Québec est significative et la consultation du rapport sommaire des états annuels déposés par les compagnies d'assurance et les sociétés de secours mutuels incorporées au Québec démontrent que ces compagnies ont, au 31 décembre 1971, un actif total de \$624,217,251 contre \$558,650,074 au 31 décembre 1970, soit un accroissement de 11.7 %.

D'autre part, le montant brut d'assurances en cours qui s'établit à \$7,294 millions, révèle une augmentation de 238.1% pour la décennie qui vient de s'écouler.

Je ne veux pas insister plus longtemps sur ces statistiques car vous les connaissez bien, mais je constate le dynamisme de ce secteur économique et la part de plus en plus grande qu'il

prend dans la collecte de l'épargne québécoise. Je me plais également à voir dans ces chiffres l'indice d'une santé financière exceptionnelle dont je félicite les compagnies d'assurance-vie. Cependant, je voudrais insister plus largement sur l'aspect placements des compagnies d'assurance-vie, aspect que vous aurez l'occasion d'étudier en détail lors de vos ateliers de demain.

Cet aspect me paraît très important à plusieurs points de vue, d'abord parce qu'il est nécessaire au bon fonctionnement d'un système d'assurance, et ensuite du point de vue du gouvernement à cause de la masse d'épargne dont nos compagnies disposent et qui est mise au service du développement de la province.

La loi des assurances autorise les compagnies d'assurance à effectuer certains types de placements une fois les exigences légales satisfaites.

Les domaines privilégiés de ce placement des actifs admissibles sont au nombre de quatre: les prêts hypothécaires, les fonds d'État, les actions et obligations de corporations privées et les immeubles. Les obligations et les prêts hypothécaires en 1970 représentent respectivement 39.7 % et 41.5 % de l'actif des compagnies incorporées au Québec, alors que les actions n'entrent que pour 5.0 %.

La répartition de ces placements rencontre en partie les objectifs du gouvernement d'une part en souscrivant aux obligations émises par celui-ci pour financer sa politique économique et sociale, et d'autre part en favorisant la construction domiciliaire et la rénovation urbaine, ce qui rencontre à la fois les objectifs sociaux du gouvernement et les besoins des particuliers.

Sans aucun doute, le commerce du prêt hypothécaire peut encore être développé à l'avenir en relation avec l'accroissement du niveau de vie des Québécois et le désir de l'accession à la propriété.

L'intérêt essentiel du prêt hypothécaire est sa localisation dans la province et ainsi l'utilisation directe de l'épargne des Québécois au service du développement du Québec. Il en va autrement pour les investissements en actions des corporations privées dont la dispersion est recherchée pour minimiser le risque.

En vertu de la loi actuelle, 25 % de l'actif total peut être investi dans des actions qui ont, pendant chacune des cinq années précédant l'acquisition, payé un rendement net d'au moins 4% de leur valeur comptable. Cependant, il faut bien reconnaître que le portefeuille d'actions des compagnies d'assurance-vie demeure très limité.

Les perspectives de reprise de l'investissement manufacturier au Québec en 1972, et par conséquent le besoin de capitaux que cela suppose, devraient trouver un accueil plus favorable auprès des compagnies d'assurance-vie intéressées au développement de leur environnement économique.

Le développement continu de notre économie et le maintien du niveau de vie actuel nécessitent un accroissement notable du capital de risque venant s'investir au Québec et en particulier de capitaux québécois.

Les compagnies d'assurance-vie pourraient peut-être envisager à l'avenir d'accroître leur participation dans ce domaine, dans la mesure où il s'agit d'investissements à long terme non affectés par la hausse des taux d'intérêts comme peuvent l'être les autres placements habituels.

La masse d'épargne québécoise que vous rassemblez, vous impose certaines obligations envers la collectivité. Vous avez su satisfaire efficacement à ces obligations en développant vos placements dans la région où s'exerce principalement votre activité. Le gouvernement est cependant prêt à examiner toute proposition de votre part qui permettrait le développement encore plus étendu de votre contribution à l'essor économique du Québec. Tous nos efforts doivent converger vers cet objectif, la collaboration de tous les agents économiques est nécessaire. Celle des compagnies d'assurance-vie m'apparaît essentielle. Tel que je le précisais dans mon discours inaugural à l'ouverture de la session, le gouvernement québécois se prépare à opérer une refonte importante de la Loi sur les assurances.

Un comité consultatif sur la question a été mis sur pied au ministère des Institutions financières et présentement un rapport de ce comité fait l'objet d'études au ministère ainsi qu'au Comité de révision du Code civil.

Normalement, le Conseil des ministres devrait être appelé prochainement à considérer un projet de loi sur les assurances qui constituera en fait un véritable code des assurances. Ce code améliorera les mécanismes administratifs actuels de notre législation en matière d'assurances et il fournira un ensemble cohérent de dispositions sur l'aspect contractuel de l'assurance. Des problèmes particuliers tels que l'extension des pouvoirs de placements des compagnies d'assurance, le transfert des actions à des non-résidents, la mutualisation ... feront aussi l'objet de ce prochain code des assurances.

Les travaux de votre congrès, les représentations des compagnies d'assurance et des autres corps intéressés nous permettront d'achever les travaux entrepris afin de doter le Québec d'une législation dynamique en matière d'assurance.